

# Gobernanza, ciudades y políticas públicas, una conversación a propósito de Hábitat III y la Nueva Agenda Urbana. Entrevista con Joan Subirats

*Governance, cities and public policy,  
a conversation on purpose of Habitat III  
and the New Urban Agenda.  
Interview with Joan Subirats*

Freddy Hernández y Jairo Rivera\*

101

## Presentación

Joan Subirats Humet (España) es doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB) y catedrático de Ciencia Política, Políticas Públicas y Administración Pública en la misma institución. Fue director entre 1991 y 2009 del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas (IGOP) de la UAB. Es profesor visitante de la Universidad de Roma-La Sapienza, University of California-Berkeley, The New York University, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad de Buenos Aires (UBA) y de la Univ. General Sarmiento. Recientemente fue nombrado profesor emérito del Departamento de Asuntos Públicos de la FLACSO Ecuador y es especialista en temas de gobernanza, gestión pública y análisis de políticas públicas. Colabora en diversos medios de comunicación y es autor en solitario o coautoría de diversas obras entre las que destacan: Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea, Fundación la Caixa (Colección de estudios sociales 16, Barcelona, 2004); Networked Politics. Rethinking political organisation in an age of movements and networks (Transnational Institute, Amsterdam, 2007); Análisis y gestión de políticas públicas (Ariel, Barcelona, 2008); y Respuestas locales a inseguridades globales. Innovación y cambios en Brasil y España (CIDOB, Barcelona, 2008).

\* Estudiantes del Doctorado en Políticas Públicas, FLACSO Ecuador..

**FH: Actualmente hablamos de gobernanza cuando vemos redes hacia dentro y fuera de las esferas tradicionales, en la definición de asuntos públicos, en la construcción de agendas y, en menor medida, en el diseño e implementación de los instrumentos de política, sin embargo, ¿qué posibilidad considera que tiene esto en materia de planeación y gestión urbana en las ciudades en Latinoamérica? ¿Cómo podemos hablar de gobernanza urbana en las megalópolis de hoy o en ciudades de tamaño medio como Quito, Cuenca o Guayaquil?**

Tengo la sensación de que en Latinoamérica ha habido movimientos por abajo y por arriba. Por arriba en el sentido de industrialización, generación de políticas con subsidios a la chilena, en México con esas grandes extensiones de vivienda popular todas iguales, alejadas. Al mismo tiempo ha habido también un proceso de generación de vivienda por abajo. Las periferias urbanas en muchos casos de ciudades latinoamericanas, son resultado de procesos de autoconstrucción, de ocupación de tierras, que al cabo de un tiempo son reconocidas y en las que se comienza a proveer servicios desde el centro. Esto es un proceso muy visto y en el que, probablemente, Latinoamérica es una de las partes del mundo donde más lo hemos visto durante el siglo XX. Esta mezcla de procesos por arriba y por abajo ha tenido luego impacto en las políticas públicas. Por ejemplo, por arriba desde la época de Pinochet, la lógica de los subsidios, en los que luego el Estado favorece en alianza con los constructores; pero por abajo también, casos como Brasil, en los que se tiende a legalizar estas ocupaciones y distribuir lotes de manera no agregativa en zonas especiales. Esta potencia de los movimientos sociales urbanos en muchas partes de Latinoamérica ha llevado a procesos de legalización de tierras ocupadas, a procesos de aceptación. Es decir, creo que los resultados finales de las políticas urbanas no son sólo resultado de lógicas *top-down* y de utilización de instrumentos de política pública, digamos jerárquica, sino que también son el resultado de los procesos de incidencia, de resistencia y de disidencia de los movimientos sociales. Incidencia porque logran alterar las legislaciones públicas, de resistencia porque resisten procesos por parte de las autoridades e iniciativa privada, y disidencia porque son capaces de construir alternativas sin pasar por las lógicas políticas. Por lo tanto es un terreno más de conflicto y acomodación el que se va produciendo en este ámbito.

**FH: En este sentido, ¿cree que podemos hablar de gobernanza urbana o de un tipo de gobernanza?**

Creo que el concepto de gobernanza es uno de esos conceptos paraguas. Que sirve un poco para todo y que lo utilizamos mucho; a veces reclamándola cuando hay una situación que nos parece de turbulencia o caos, decimos nos falta gobernanza. A veces definiendo una situación dada, pero hablamos de gobernanza como una estructura relacional, como una estructura de *partenariado* público-privado. Hablamos de gobernanza para referir a procesos participativos. Entonces me resulta difícil saber exactamente cuando estamos frente a una situación de gobernanza en general. Para mí es un proceso de construcción colectiva de capacidad de gobierno, y cuando digo colectiva incorporo también las instituciones. O sea, en el fondo se trata de producir capacidad de gobierno ante la insuficiencia de los instrumentos institucionales tradicionales para conseguir que tal cosa suceda. En este sentido, creo que siempre hay dinámicas de gobernanza urbana más o menos explícitas, o más o menos institucionales. Es decir que, ese proceso que antes comentaba de conflicto y acomodación, va produciendo, por un lado, espacios en los cuales hay un tipo de acuerdo para lograr avanzar y, por otro, espacios en los que el conflicto prevalece y no hay dinámicas de acomodación. Yo diría que, si lo tuviera que calificar de manera más histórica, es evidente que las instituciones públicas han perdido capacidad de gobierno y, desde el punto de vista de los movimientos sociales o de la sociedad civil, se ha ganado capacidad de influencia. En ese punto estamos.

103

**FH: Autores como Lefebvre (1991) nos hablan sobre como las políticas públicas tienen un componente territorial ¿De qué forma podemos distinguir ese componente como un verdadero espacio de construcción social, de identidad y de asignación de valores en las políticas? Y no quedarnos nada más con una apreciación sobre el aspecto territorial de las políticas que solamente se exprese en la manera de una lógica funcional.**

Las dinámicas funcionales responden a la pregunta: ¿qué es más funcional? Si hacerlo centralmente o descentralizadamente, en esa lógica aparece el territorio. Yo creo que es algo más que esto. En el fondo el territorio hoy cada día más organiza muchos elementos que tienen procesos de identidad, de sentido de pertenencia. Procesos por lo tanto de sentirse ciudadano de algún sitio. Peter Hall (1996) experto en temas de ciudades, decía que la globalización aplana al mundo pero al mismo tiempo genera muchas más situaciones de puntiagudo. Es decir que, a pesar de las dinámicas globales, se hace muy distinto vivir en un sitio y otro; por lo que, el abanico de oportunidades vitales es distinto de un territorio a otro. Por lo tanto vivir en un espacio o en otro depende de la configuración de ese espacio. No solo la

configuración física, sino la de otros procesos, como el envejecimiento de la población y su autonomía, la capacidad de obtener servicios, las lógicas de movilidad y desplazamiento, la calidad de los espacios públicos, etc. Todo eso acaba configurando un abanico de oportunidades vitales distintas que se relaciona con un “efecto de zona” en las políticas públicas. La escala adecuada para producir ciertos servicios, la ubicación de los establecimientos, el tamaño adecuado de población son elementos que si los configuramos solamente con una base técnica, nos encontraríamos con una lógica que no tendría para nada en cuenta el sentido de sensación física de que compartes un espacio de identidad. Esta lógica acabaría siendo rechazada porque habría una artificialidad en la definición de ese espacio. Su contraposición con ese sentido de pertinencia, con el sentido de formar parte y, al final, con las lógicas de poder que tienen que ver con esos elementos define la capacidad de hacer cosas. Por lo tanto no vale solamente con definir espacios básicos, sino también concederles competencias y capacidades para que, los diversos actores involucrados, actúen en esos espacios.

### **FH: ¿Podríamos decir que en el análisis de políticas existe una especie de tensión entre los enfoques racionalistas-positivistas y los enfoques interpretativos-argumentativos?**

Yo soy claramente del segundo enfoque. Digamos mi proceso de aprendizaje en políticas públicas fue de la mano de Lindblom (1959), de Wildavsky (1964) y esa escuela que entiende las políticas públicas como procesos políticos y sociales, como dinámicas de aprendizaje mutuo y constante. En ese sentido son útiles los planteamientos analíticos más deductivos, porque obligan a repensar los procesos y las experiencias desde claves más de categoría y menos de caso. La ventaja del segundo enfoque es que trabaja más metiendo las manos en la realidad y por lo tanto trabaja con elementos de conflicto constante. La desventaja es que le cuesta más construir categorías analíticas, pero al revés, los que construyen más categorías luego se encuentran que son más difíciles de, quizás, aplicar exactamente en los casos concretos en que se encuentran. Por lo tanto, en ese espacio de tensión viven también los analistas de políticas públicas. Yo soy más bien de este segundo enfoque, más de lo que llamaría Aristóteles como *phronesis*. Él distingue entre *episteme*, *phronesis* y *techne*. *Episteme* sería la lógica científica que separa el objeto a estudiar del científico; aquel en el que se asume que puede haber una distancia entre ambos y en el que por tanto se entiende que no “haces” ciencia si uno se ve envuelto en las dinámicas. La *techne* es un planteamiento estricto sobre un problema: “yo tengo una solución, veamos si se aplica”. La lógica de *phronesis* es un poco más cercana a las ciencias sociales, porque en ellas es muy difícil separarse del objeto de análisis cuando uno vive en él o bien está haciendo trabajo de campo. Cuántas veces les ha pasado a mis alumnos

que hacen trabajo de campo en un sitio, y los actores los han utilizado como un elemento en el propio debate. Estos actores dicen: “Hay una persona que es doctora y está haciendo un trabajo aquí, ves nos da la razón”. Entonces, el análisis se convierte en un elemento más del conflicto en el que estamos situados, y esto creo que es bastante inevitable en muchos casos.

**FH: Entrando al tema de Hábitat III' que se realiza en Quito este año; uno de los principales puntos que se está tratando es el reconocimiento al derecho a la ciudad. ¿De qué forma este derecho está acotado o sujeto a las lógicas económico-políticas que también están presentes en la tensión entre los dos enfoques señalados previamente? Es decir ¿cómo puede ser posible entender este derecho a la ciudad?**

El derecho a la ciudad se ha convertido desde hace años en una especie de referente. Que sirve para aglutinar muchísimos elementos que componen la complejidad de la vida y de las relaciones sociales en las ciudades. Es decir, es obvio que las políticas urbanas no son políticas urbanísticas solamente. Son mucho más, son políticas sociales, de movilidad, de vivienda, son políticas económicas, pero tampoco son políticas locales solamente porque hay elementos multinivel en los que intervienen las ciudades, las provincias, los estados, etc. Tampoco son políticas solamente institucionales porque, como antes hablamos de la influencia de movimientos sociales, son también procesos participativos de conflicto. La contemporaneidad y actual relevancia de las políticas urbanas radica en que son capaces de recoger muchísimos elementos de manera articulada e integral. Por lo tanto incorporan, en su propia definición, la idea de inter dependencia de políticas que, en otros casos, es más un elemento teórico. Decimos por ejemplo, bueno pues las políticas económicas interfieren las políticas ambientales, pero en la ciudad se observa esto en cualquier rincón; por lo tanto, el que más del 55% de la población mundial viva en ciudades –tendencia que va a seguir– nos está dando una señal de porque es verdad que la ciudad es un espacio de oportunidad y de conflicto. Para mucha gente va a seguir siendo interesante vivir en la ciudad porque hay una intensidad de relaciones que no se encuentra en otras partes. Ahora, eso estamos viendo como se concreta, porque las cifras no parecen que apunten a que están creciendo más las megalópolis; las que están creciendo son las ciudades de segundo nivel, de tamaño intermedio. No obstante, esto no quiere decir que sea una gran ventaja, sino simplemente que se está produciendo un fenómeno de desplazamiento, de lo urbano complejo a realidades que son mucho más pequeñas.

1 Conferencia de las Naciones Unidas para la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sustentable – Hábitat III, que se realizó del 17 al 20 de octubre de 2016 en la ciudad de Quito, Ecuador.

¿Cómo se articula derecho a la ciudad con problemas? Yo diría que hay tres grandes campos. Uno que es propiamente el económico, relacionado con la subsistencia y los derechos sociales básicos. Segundo, un elemento de carácter ambiental, de sostenibilidad, que tiene que ver con la salud y con muchos otros elementos del medio físico. Y el tercero es el relacionado con el proceso más democrático, de profundización democrática. El derecho a la ciudad, lo que tiene de interesante es que incorpora la complejidad de la ciudad en su planteamiento. Es decir, no trabaja solamente con vivienda, o con desigualdad, o con distribución de servicios por la ciudad. Sino que también incorpora gobernanza, democracia, participación, etc. Por eso creo que hay un problema también en el modelo de ciudad, en el modelo de densificación, de movilidad. Resulta obvio, por ejemplo, que la vivienda es un elemento que podríamos decir, es una precondition de la vida urbana. De tal forma que la vivienda es un elemento más distributivo que redistributivo, y que por tanto formaría parte de los derechos básicos. En cambio, ésta se ha convertido en la gran base de especulación financiera a nivel global, como explica Saskia Sassen (2015) en su libro “Expulsiones”.

Tenemos ahí un punto de conflicto brutal que se da en la ciudad: la vivienda y el suelo como dinámica sobre la cual se construye el nuevo capitalismo global financiero, y al mismo tiempo, desde el punto de vista humano y social, un elemento básico sin el cual es muy difícil hablar de ciudadanía. Entonces, el derecho a la ciudad y el elemento de vivienda muestran evidentemente la importancia de espacios de gobierno compartidos. Ya que, por ejemplo, en el caso de los fondos de inversión globales, la capacidad de contraponer dinámicas de soberanía local a esos fondos depende de la capacidad de los gobiernos locales para frenar esto. En este sentido, creo que se podría decir que ha sido una lucha incorporar una referencia al derecho a la ciudad en la reciente Hábitat III. La cual cuando la lees, la encuentras totalmente insuficiente; pero cuando te explican lo que ha tenido que sufrir la coalición internacional por el derecho a la ciudad para que eso se incorpore, ves que no deja de ser una palanca de avance. Es decir, ves las insuficiencias porque dice “tomamos nota de que existe algo a lo que llaman derecho a la ciudad” y dices “¿bueno para esto tantos años de lucha?”. Bueno pues es que el nivel de conflicto que tuvieron en muchos países, como Estados Unidos, como China, para incorporar este tema demuestra su relevancia. Hay otros elementos en este mismo sentido. Uno se puede dar cuenta que no aparece ni una sola vez la palabra democracia. No hay mención a LGTBI. Y esto es resultado de los vetos cruzados que se incorporan desde muy distintos elementos, por lo que no podemos considerar que la Nueva Agenda Urbana que surja de Quito sea lo óptimo. Pero, al mismo tiempo, hemos de reconocer que hay un elemento de avance y que permite luego, sobre esta base, que haya procesos reales de conflicto, de lucha y de avances a nivel local.

**JR: Esta conferencia de Hábitat III se desarrolla cada veinte años, los anteriores en Estambul (1996) y en Vancouver (1976), ¿según usted cuáles serían los principales aspectos que, en esta nueva realidad, se deberían incorporar dentro de la Nueva Agenda Urbana que surja en Quito?**

Yo encuentro que entre 1976 y 1996 quizás se dijo lo mismo, pero entre 1996 y 2016 el mundo ha sido girado como un calcetín. Entre 1996 y ahora hay un proceso de globalización imparable. Un proceso de cambio tecnológico espectacular que afecta directamente la vida de las personas; en el cual, las dinámicas de cambio climático están afectando ya directamente la vida y la salud de las personas de las ciudades. El nivel de aceleración de estos temas es muy grande. La agenda urbana que se presenta en Quito en el 2016, atiende bastante bien a este tercer punto, el de cambio climático. Los elementos de referencia sobre sostenibilidad están muy presentes. Las dinámicas globales económicas en cambio, si están presentes no lo están de una manera crítica. Por ejemplo, hay algunas referencias a cómo la mejora de los espacios públicos en las ciudades puede favorecer los intereses privados porque hay más capacidad de beneficio. Sin embargo, esto es “curioso” porque todos sabemos los procesos de exclusión y gentrificación que se derivan, en muchos casos, de este tipo de dinámicas, y que es un debate muy vinculado con el concepto de justicia espacial. Por lo tanto hay muy poca referencia a la necesidad de plantar cara, de amortiguar, o de recuperar los espacios de soberanía ante dinámicas globales financieras. Eso apenas se menciona.

Y, en el tema tecnológico a mí me resulta especialmente sangrante porque parece que a última hora, por lo que me explicaron algunos que han estado muy presentes en el proceso de negociación de la declaración, se coló un punto sobre *Smart City*, que es un punto totalmente acrítico sobre el concepto; es decir, cuando en estos momentos todo el mundo sabe que hay dinámicas de las grandes operadoras tecnológicas que se marcan en cuatro grandes campos de negocio: i) internet de las personas, ii) internet de las cosas, iii) internet de los coches, y iv) internet de las ciudades. Evidentemente *Smart City* se convierte en un punto de referencia. Entonces claro, para mí, el no politizar el debate sobre *Smart City* es afectarlo de manera crítica como si fuera un componente estrictamente técnico que va a solucionar el problema de las ciudades. Pongo un ejemplo: si uno dice, vamos a hacer una aplicación que será fantástica, por lo tanto, cuando la gente llegue a Quito desde los valles, con la aplicación le dirá donde hay aparcamientos libres. Claro, eso en el fondo es incorporar la tecnología, como llaman algunos, es una *end of the pipe policy* o políticas de final de cañería, ya que se coloca la tecnología sin preguntarte si esa tecnología podría variar las causas de los problemas que intentas acomodar, porque claro, evidentemente, la tecnología pudiera servir para que haya otras formas de desplazamiento que no fueran con automóvil; si lo que se hace es aplicar la tecnolo-



gía al punto final, al aparcamiento, se está incentivando el mantenimiento del uso del auto. Si se pone un sensor en un depósito de recogida de basura, irá muy bien, porque entonces el camión de la basura, no tendrá que ir hasta que el sensor le diga que está lleno, con lo cual ahorraremos gasolina y produciremos menos CO<sub>2</sub>, pero el sensor se encuentra en el punto final en vez de intentar evitar que se produzcan residuos. Es decir, el problema es que se produzcan residuos, no gestionar mejor el residuo.

Entonces hay la lógica de incorporar tecnología en los medios que ya existen sin plantearte críticamente que podrías cambiar, pero al hacerlo críticamente, se está afectando los intereses de los intermediarios que operan allí. Por lo tanto se está alterando la lógica de poder, y eso no se plantea, sino que se incorpora la tecnología sin plantearse la distribución de poderes. Y yo creo que esto es muy grave, es decir, deberíamos discutir más sobre *Smart Citizens*, y no sobre *Smart City*, es decir, como logramos que los ciudadanos sean más capaces de ser smart para que su ciudad sea smart. No digamos incorporar una lógica tecnocrática y tecnológica dejando fuera a los ciudadanos del debate sobre estos temas.

**JR: En el tema político, hay un borrador inicial de la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos, luego existirá un proceso de negociación entre los actores y se llegará a una Declaración final y oficial del evento. Entre el borrador inicial y la versión final ¿Puede existir alguna variación en relación al tema de poder, que lo hemos conversado?**

Creo que no va a cambiar. El borrador que llegó a Quito antes del inicio de la Conferencia Hábitat III tendrá muy pocos cambios con la declaración oficial. Digamos, de entrada es un espacio dominado por las elites diplomáticas de los países que para llegar a este borrador inicial han tenido que estar mucho tiempo debatiendo con los movimientos sociales, con los alcaldes y con los propios países, lo que aceptaban y lo que no. Y el tipo de discurso o relato que se observa en la declaración es como muy de diagnóstico de problemas; hay un elenco de problemas y una parte de *wishful thinking*, es decir, de lo que debería ser, pero apenas y aparecen las causas de los problemas.

Entonces, hay un elenco de problemas, pero no se habla de las causas ya que hay dificultad lógicamente del sistema económico y de desigualdad, que está en la base de esos problemas y no se lo alude para evitar inconvenientes. Y luego, tampoco se habla de procesos concretos y de agentes de cambio de esos problemas porque tampoco se quiere entrar en un terreno que es mucho más complejo. Por lo tanto, no tengo muchas esperanzas de que haya grandes cambios en relación con el borrador inicial.



**JR: Existe expectativa en torno a la Conferencia, con Quito como sede central, de que se llegue a una Nueva Declaración que proponga lineamientos progresistas hacia el futuro de las ciudades. En ese sentido, ¿Qué debería suceder para que las propuestas de Hábitat III, dentro de todas sus limitaciones, puedan ser implementadas o tangibilizadas dentro del quehacer de las ciudades?**

Dependerá de la capacidad de adopción de ciertos temas y de la voluntad de transformación que tengan las ciudades. Recordemos que estamos hablando de una relación de Naciones Unidas, no de ciudades unidas. Por lo tanto es una Declaración que está en el espacio de los Estados-nación.

La Conferencia de Bogotá de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) realizada hace algunos días, que eligió como presidente al sudafricano Mpho Parks Tau, y Ada Colau y Mauricio Rodas como parte de los copresidentes, elaboró una declaración que pone en juego la voluntad de las ciudades de tener más protagonismo. Es evidente, que este es el punto clave. Hay un trabajo del politólogo americano Benjamín Barber (2013) que trata sobre por qué los alcaldes han de gobernar el mundo, en un libro reciente, y pone de relieve una contradicción flagrante, la cual es que las ciudades cada vez acumulan más personas viviendo en ellas, entonces acumulan cada vez más problemas, complejidad de relaciones y se necesitan competencias para abordar esos problemas; pero las ciudades en cambio a pesar de que eso cada vez es más así, no disponen de esas capacidades y por lo tanto su nivel de incumbencia, es decir de necesidad de plantearse problemas, es muy superior a su nivel de competencias y de recursos. Y esa contradicción, exige una presencia mucho mayor de las ciudades en las decisiones de carácter global y en la distribución de recursos.

Por ejemplo, los gobiernos locales en España tienen un 13% del conjunto de gasto público, creo que en Argentina es del 5%, en México es del 8%, con lo cual estamos muy lejos de aquellos países donde precisamente la escala local es la que más resuelve problemas de bienestar con lógicas transversales e integrales que la proximidad permite, que son los países nórdicos donde el gasto público de los gobiernos locales es del 60% del conjunto del gasto público total. Entonces en Bogotá, la alcaldesa de París, Madrid y Barcelona firmaron un manifiesto con otros alcaldes, pidiendo como mínimo un 25% del gasto público, con lo cual es evidente que esa contradicción existe.

Barber dice que cuando se encuentran cuatro alcaldes del mundo en dos minutos empiezan a hablar de los mismos problemas porque son los mismos en todas las partes del mundo: movilidad, vivienda, desigualdad, contaminación; por lo tanto, la distancia geográfica y el tipo de estado-nación cuenta muy poco a la hora de abordar los problemas conjuntos de cualquier ciudad. Por lo tanto diríamos “lo más local es lo más global” y, en cambio, si en lugar de los cuatro alcaldes, reuniéramos

a cuatro presidentes de Estado de esas ciudades, las dificultades que tendrían para empezar hablar y ponerse de acuerdo, desde que posición de valores y lógica, haría mucho más compleja esa relación inmediata. Por lo tanto, deberíamos ser más capaces de reforzar ese ámbito local porque lo que es evidente es que en los próximos años el aumento de la urbanización y la complejidad de los planes va a seguir, y esa discrepancia entre incumbencias y competencias va a ser cada vez más evidente.

**FH: Si nos vamos a los resultados, no vemos las causas, y no hay intervención en las estructuras socioeconómicas que determinan los problemas públicos. Usted ha sido enfático en decir que a la entrada del siglo XXI cambió la forma de hacer política, donde la revolución tecno-científica y muchas otras cosas propiciaron un cambio de hacer política, pero al menos en el caso de América Latina (AL) vimos en este denominado “giro a la izquierda”, como ese arribo de gobiernos con una orientación ideológica distinta que en principio trataron de intervenir sobre esas estructuras y causas estructurales de la pobreza, desigualdad, mala planeación urbana ¿Cómo esta condición particular de AL ha afectado la hechura de políticas en AL?**

Mirando la evolución a nivel global, diríamos que AL ha sido precursora en los efectos del neoliberalismo y precursora ahora en la necesidad de reforzar las lógicas estatales, si los comparamos con otras partes del mundo; es decir, los efectos del neoliberalismo y del capitalismo financiero global han tenido impactos muy potentes en Europa, Estados Unidos, Canadá, Australia, años más tarde de lo que sucedió en AL. El giro a la izquierda en AL lo que propició fundamentalmente fue una recuperación del papel y reforzamiento de la idea de Estado y, además, se aprovechó una coyuntura seguramente positiva desde el punto de vista de materias primas, de crecimiento de los países emergentes, que propició que las tasas de demanda fueran mucho mayores, y esto favoreció la llegada de recursos a los países, y que se pudieran dedicar grandes sumas de recursos a propiciar políticas de mayor igualdad.

Esto ahora está en una situación más de *stand by*, porque ha cambiado la coyuntura y ahora más bien las lógicas, de lo que en Ecuador se denomina el cambio de la matriz productiva, pues ha tenido dificultades para llegar a implementarse. Por lo tanto, la dependencia de las viejas lógicas extractivas sigue estando en pie con mayores dificultades para mantener las lógicas de redistribución, y además se ha generado procesos de clase media que también son más reivindicativos. Curiosamente, ahora en Europa y en Estados Unidos, lo que vemos es un reflujo del papel del Estado con una lógica más bien autárquica, xenófoba en ciertos casos; es decir, hay un giro hacia el Estado, pero más de derechas que el giro que se vivió en AL. Es decir, hay unos ciertos paralelismos en este sentido, pero con orientaciones y matices

distintos; en este caso son los sectores de clase media y alta de Europa que buscan al Estado para que les proteja de sus privilegios.

Entonces nos encontramos con un recrudecimiento de lo que llama Dani Rodrick (2011) “el trilema” entre globalización, soberanía nacional y democracia, donde no se pueden tener las tres cosas al mismo tiempo porque es imposible, y hay que optar por dos. Por un lado, si quieres globalización y soberanía nacional, entonces los países tendrán que entrar en una lógica de soberanía nacional, de plegarse a esas dinámicas de globalización, y peligra la democracia porque les impondrán condiciones de lógicas globales. Por otro lado, si quieres reforzar la democracia y la soberanía nacional será a costa de la globalización y la tendencia sería a cerrarse. Y, lo que sería más deseable, es que hubiera procesos de democratización de la globalización, pero va en contra de la lógica de soberanía nacional y hay mucha resistencia de los países para aceptar esa lógica. Por lo tanto, en esa tensión viviremos y estamos de alguna manera situados.

**FH: En este sentido, quizás regresar un poco al concepto de gobernanza o esa transición que se da del estudio de las políticas públicas, luego la gestión pública y gerenciamiento, y ahora la gobernanza, ¿qué lección nos deja para AL en materia del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas? Da la impresión de que a finales del siglo XX cuando tenemos esa transición a la democracia en AL terminamos también desencantándonos porque vimos que tener gobiernos plurales, composición plural en el congreso, alcalde de un partido, fue más difícil hacer gobierno, y ahora que tuvimos gobiernos que trataron de resolver problemas desde la causa estructural vemos que también hay un desencantamiento. Entonces, ¿Qué lección nos deja?**

Bueno, yo creo que ya se sabe que siempre la acción política genera un cierto proceso de desengaño porque la capacidad de *delivery*, como dicen los ingleses, siempre está condicionada. En el fondo, las lógicas de designación política tienen un componente final de legitimación pero también de funcionalidad; es decir, nosotros aceptamos a los que mandan porque compartimos en parte sus valores pero también queremos que nos resuelvan los problemas, y la combinación de esos dos factores siempre es compleja. Seguramente la parte más ideológica ha estado muy presente en AL en esta fase, y por lo tanto, el elemento de que gobiernen los que nosotros pensamos que debieran ser ha sido muy significativa, pero luego esto ha tenido que ir combinado con una capacidad de *delivery*, de proveer, y cuando esa capacidad se hace más difícil entonces hay dudas sobre la parte más de legitimación ideológica. Creo que es inevitable que se produzca esos procesos de desilusión o de desengaño porque la propia dinámica política genera este tipo de procesos.

Ya decía Wildavsky (1964) que las políticas siempre intentan resolver problemas, pero los problemas a medida que te acercas a su solución se mueven. Entonces son *targets* en movimiento, donde nunca las piezas encajan, porque a medida que se avanza, la propia sensación de expectativas y de definición del problema ya ha cambiado. Antes se quería simplemente comer, ahora cuando comes quieres comer ecológico, y entonces esa es una dinámica que siempre acaba provocando eso, pero no hay que verlo de forma negativo, ya que permite la innovación. El conflicto permite la innovación. Por lo tanto, las ciudades sin conflicto, serían más bien cementerios, es decir, no tenemos que rechazar el conflicto, sino más bien entenderlo; lo que es grave del conflicto es que seamos incapaces de gestionarlo, no que exista.

**FH: A final de cuentas siempre supimos desde un principio que la democracia era una forma imperfecta, no pura, de gobierno, según Aristóteles, pero lo que vemos en procesos de deliberación es que no necesariamente nos llevan a resultados que consideramos positivos. Lo que vimos en Colombia en el no a la paz, en Inglaterra con el *brexit*, incluso a lo mejor lo que vimos en Brasil, aunque es un poco más en la esfera de la élite política pero también tuvo un componente social o participativo. Entonces, nosotros que pensábamos que la democracia participativa era la mejor herramienta para sumar las preferencias individuales en una colectiva, y nos damos cuenta que no ¿Qué nos queda como lecciones?**

Los referéndums siempre se ha dicho que son instrumentos que “carga el diablo” porque la lógica binaria que tienen acaba produciendo que las acumulaciones de otros muchos problemas incidan en el sí o en el no. Es decir, el no en Colombia era un no a la paz o era un sí a la familia de concepción cristiana, o era un sí a que no se dieran recursos a los ex guerrilleros sobre la base de sustraerlos a las bases populares. Entonces, el proceso de construcción de los imaginarios en torno al sí y al no, va mucho más allá del elemento concreto que se está debatiendo. En Inglaterra, el no a la Unión Europea reflejaba miedos e incertidumbres de clases medias y de clases populares en relación a su futuro, lo que ellos perderían, la llegada de los inmigrantes, de trabajadores extranjeros y lo que esto podría provocar. Pero eso no se estaba discutiendo de hecho. Es decir, creo que hemos de entender que cuando discutimos sobre democracia y profundización de la democracia no estamos hablando de que las cosas se puedan resolver con más democracia directa si no somos capaces de incorporar mucha más calidad en los procesos deliberativos.

Hay un magistrado de la corte constitucional italiana, Zagrebelsky (1996) que, en un libro que se llama “La crucifixión y la democracia”, dijo que el primer referéndum de la historia que conocemos es aquel en donde Poncio Pilatos preguntó a

las masas si querían a Barrabas o Jesucristo, y la gente escogió a Barrabas; entonces dice, seguramente sobró pasión y faltó deliberación. En muchos casos nos encontramos en que sobra pasión y falta deliberación sobre las verdaderas consecuencias de la decisión de sí o no. Entonces, uno de los fallos típicos cuando se habla de democracia es que en la democracia representativa siempre puedes tirarle la culpa a los representantes, pero en democracia directa no sabes a quien darle la culpa porque es el pueblo, es el *demos* directamente. Entonces es mejor tener elementos del *check and balance*, con una cierta capacidad de compromiso.

Pero no deja de ser importante el aumento de referéndums en todo el mundo y eso se produce porque hay una pérdida de legitimidad de los gobernantes, y por lo tanto buscan respaldo popular a sus decisiones. Por ejemplo, en Colombia no era necesario el referéndum, sino que lo hizo el presidente Santos porque entendió que eso le reforzaría desde el punto de vista de legitimidad, y fue al revés. Pero en el fondo se buscan estos elementos porque se es consciente de la pérdida de legitimidad. El referéndum es uno de los instrumentos pero hay muchos más de complementar esa legitimidad a través de mecanismos de mayor participación, de coproducción de políticas, incorporando a la gente en los procesos de diagnóstico y definición del problema, y por lo tanto hay dinámicas que son de mayor protagonismo de los ciudadanos en la formación de las políticas sin forzosamente entender que eso acaba convirtiéndose en un referéndum de sí o no.

### Bibliografía mencionada en esta entrevista

- Barber, B. 2013. *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities*. Yale University Press: New Haven.
- Hall, P. 1996. *Ciudades del mañana: historia del urbanismo en el siglo XX*. Ediciones del Serbal: Barcelona.
- Lefebvre, H. 1991. *The production of space*. Blackwell Publishers: Massachusetts.
- Lindblom, C. 1959. "The Science of Muddling Through" en *Public Administration Review*, 19, pp. 79-83.
- Rodrick, D. 2011. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*. W. W. Norton & Company: New York.
- Sassen, S. 2015. *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Katz Editores: Madrid.
- Wildavsky, A. 1964. *The Politics of Budgeting Process*, Little Brown: Boston.
- Zagrebelsky, G. 1996. *La crucifixión y la democracia*. Ariel: Barcelona.